



**EL MUNICIPIO COMO ENTE
EJECUTOR DE LA POLÍTICA SOCIAL
NACIONAL:
ARGENTINA TRABAJA (2009-2018)**

**THE MUNICIPALITY AS AN
EXECUTOR OF THE NATIONAL
SOCIAL POLICY:
ARGENTINA WORKS (2009-2018)**

Cynthia Ferrari Mango¹

Recibido: 20/02/2020

Aceptado: 01/04/2020

RESUMEN

Los municipios en el conurbano bonaerense adquirieron diversos posicionamientos en virtud de los vaivenes de la política nacional. Específicamente, en lo que refiere a la implementación de políticas sociales. En este trabajo abordamos la ejecución del plan Argentina Trabaja-Programa Ingreso Social con Trabajo por el Municipio de La Matanza (2009-2018).

Para ello, proponemos una mirada diacrónica a partir de su surgimiento durante el gobierno del Frente para la Victoria y su finalización con la Alianza Cambiemos. Concretamente, nos centramos en las dimensiones política, funcional y material del régimen de implementación local del programa desde el municipio. La metodología utilizada es cualitativa compuesta por pedidos de información, entrevistas semiestructuradas realizadas tanto a representantes del ente ejecutor como a los titulares y observación participante.

PALABRAS CLAVES: Municipio, Política social, Régimen de implementación local, Argentina Trabaja.

1. FLACSO - UNLaM- CONICET, Buenos Aires, Argentina. Contacto: ferrarimangoc@gmail.com

ABSTRACT

The municipalities in the Buenos Aires suburbs acquired various positions under the fluctuations of national policy. Specifically, in regard to the implementation of social policies. In this work we address the execution of the Argentina Work - Social Income with Work Program by the Municipality of La Matanza (2009-2018).

To do this, we propose a diachronic look after its emergence during the government of the Front for Victory and its completion with the Change Alliance. Specifically, we focus on the political, functional and material dimensions of the local program implementation regime from the municipality. The methodology used is qualitative composed of requests for information, semi-structured interviews conducted both to representatives of the executing agency and to the incumbents and participant observation.

KEYWORDS: *Municipality, Social policy, Local implementation regime, Argentina Works.*

INTRODUCCIÓN

A partir de la década del noventa en Argentina, los municipios y las organizaciones de la sociedad civil han cobrado relevancia producto de la revitalización del territorio local por procesos de descentralización y de territorialización (Natalucci, Pérez, Schuster y Gattoni, 2013; González Bombal, Kessler y Svampa, 2010; Massetti, 2009; De Piero, 2005; Svampa y Pereyra, 2003). Estos mismos procesos aparecen como punto de condensación de la fragmentación social, de la protesta, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos (García Delgado, 1996). En este marco, tanto los municipios como las organizaciones sociales adquieren protagonismo en la gestión de los programas sociales (Natalucci, 2018; Gradin, 2018; Massetti, 2011 y 2009). Por ello, se generan procesos de competencia por los recursos y jerarquizaciones entre ambos actores (Chiara y Di Virgilio, 2009). Dicho fenómeno se puede visualizar desde el Plan Argentina Trabaja-Programa Ingreso Social con Trabajo (AT - PRIST).

El AT-PRIST inició en el gobierno del Frente para la Victoria (FPV) con la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2008-2011 y 2012-2015)². El mismo se destacó por su masividad, magnitud presu-

2. Para un análisis detallado del surgimiento del programa véase Ferrari Mango (2019d).

puestaria y expansión territorial vinculada a municipios y organizaciones sociales ligadas a su gestión (Kasparian, 2019; Muñoz, 2019; Natalucci, 2018 y 2012; D' Amico, 2018; Logiudice, 2018; Hintze, 2016; Maneiro, 2018 y 2015; Longa, 2015 y 2017; Guimenez y Hopp, 2011).

El objetivo del programa era generar inclusión social a través de la figura de la cooperativa de trabajo, de modo de aglutinar y fortalecer a personas que se encontraban excluidas del mercado laboral formal (Resolución 3182/2009 y Decreto N° 1067/09). Para la ejecución del programa en el territorio, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) firmó convenios en una primera instancia con los municipios³. Si bien el programa tenía un discurso de ser nacional se concentró territorialmente en el conurbano bonaerense⁴ fortaleciendo la acumulación política de intendentes hasta el 2016. Luego continuó con la presidencia de Mauricio Macri desde la Alianza Cambiemos, aunque atravesó modificaciones tales como la incorporación de nuevos entes ejecutores (Resolución 592/2016). De este modo, se debilitó el poder de los intendentes municipales y se encauzó el conflicto social al incorporar actores de la sociedad civil.

En el caso del Municipio de La Matanza, se destinaron más puestos de trabajo desde el programa a partir del 2009 hasta fines del 2015. Luego el MDSN incorporó paralelamente a la gestión municipal nuevos entes ejecutores⁵. En este marco, el trabajo tiene como objetivo analizar la modalidad del municipio de La Matanza para implementar el AT-PRIST.

Para ello, indagamos en torno a las particularidades del régimen de implementación local teniendo en cuenta tres dimensiones que se complementan entre sí y las vinculamos con una mirada diacrónica que abarca las etapas *inicio-despliegue territorial (2009-2012)*, *consolidación (2012-2015)* y *readaptación (2016-2017)*. Las mismas son: la dimensión funcional, que comprende competencias y funciones referidas a la distribución del trabajo; la material, que abarca mecanismo de redistribución y asignación; y la política, que remite a actores, interacción entre ellos y reglas de juego así como también a los modos en que se dispersa del poder (Chiara y Di Virgilio, 2009). Específicamente, consideramos los espacios físicos desde los cuales llevan a

3. En esta primera instancia, en menor medida, también se ejecutó a través de organismos provinciales, federaciones y universidades (Gamallo, 2017).

4. El conurbano bonaerense está compuesto por 24 municipios de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma.

5. Algunas de las organizaciones sociales que se incorporaron en esta etapa, ya tenían incidencia en la implementación pero estaba mediada por municipio dado que no había convenio directo con el MDSN (Ferrari Mango, 2020; Iucci, 2019; Natalucci, 2019).

cabo sus tareas, los recursos económicos con los que cuentan, los modos de actuar y el vínculo que construyen con el MDSN.

En función del trabajo de campo, realizado entre el 2013 y 2018, observamos que el municipio en tanto ente ejecutor adquirió un determinado perfil reapropiándose del programa y resiniificando su concepción de política social. Las fuentes que utilizamos son primarias y secundarias. Específicamente, están compuestas por pedidos de información al MDSN a través de instrumentos de acceso a la información pública (Decreto 1172/03 y Ley 27.275), periódicos locales, entrevistas semiestructuradas⁶ realizadas tanto a representantes del ente ejecutores como a los titulares y observación participante en los espacios que se realizan tareas sociocomunitarias o de capacitación.

DEFINIENDO MUNICIPIOS Y CARACTERIZANDO A LA MATANZA

Los municipios, como nivel jurisdiccional dentro de un sistema federal, son el nivel de gobierno más próximo a la sociedad. Al ser la cara más directa e inmediata de lo público, de lo estatal, es receptor y canalizador de las nuevas demandas sociales. A su vez, responde a las mismas con mayor flexibilidad y comprensión convirtiéndose en articulador y coordinador de redes de gestión tanto públicas como privadas (Herzer y Piréz, 1990). Los mismos forman parte de una colectividad humana determinada y llevan a cabo sus competencias en un espacio territorial delimitado (Bottini, 2009; Cravacuore, 2008; Cravacuore e Israel, 2007; Iturburu, 2000).

A partir de la reforma del Estado argentino, iniciada a fines de los años 80, los municipios fueron adquiriendo nuevas funciones, que se sumaron a las competencias municipales⁷. Las tradicionales abarcaban en primer lugar la construcción y al mantenimiento de la infraestructura urbana. En segundo lugar, la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio. En tercer lugar, la asistencia a la población en riesgo, a través de la asistencia social directa, la atención de la salud de baja complejidad y la defensa civil ante desastres naturales (Cravacuore, 2007; Iturburu, 2000). A la agenda tradicional, se le incorporaron otras funciones y competencias.

6. En las entrevistas no se usaron los nombres reales de los entrevistados, en pos de resguardar su identidad y cuestiones éticas vinculadas a la realización de este tipo de instrumento de recolección de datos.

7. Las competencias son aquellas responsabilidades legalmente establecidas que tienen los municipios. Las funciones municipales, son en cambio, aquellas acciones que asumen los gobiernos locales a partir de las demandas municipales o que surge de la iniciativa de los dirigentes locales.

Algunas de ellas han sido la preservación del medio ambiente, la seguridad ciudadana, la promoción económica, la defensa del consumidor, la promoción social y la educación en sus distintos niveles (Cravacuore, 2007; Iturburu, 2000).

La naturaleza de sus funciones y competencias las comprendemos a partir de tres tensiones en la década del noventa. Una es la acumulación política en el nivel local. Otra es la captación de recursos por distintas vías para responder a demandas de la población. Por último, las estrategias de legitimación frente a la crisis centrada en las figuras de los intendentes. De este modo, entre los años 1995-2001 se consolida un nuevo papel para los municipios derivado del proceso de descentralización, la heterogeneización de las dinámicas de captación y movilización de recursos (Chiara y Di Virgilio, 2007).

A partir del 2003 se fortalecen los municipios, sobre todo los del conurbano bonaerense, como estructuras políticas centradas en la figura de los intendentes por la dinámica de la relación que entablan con el gobierno nacional. Por ello, los mismos se forman entre las condiciones del contexto supralocal, sus consecuencias en la escena local y la propuesta de gestión descentralizada/ desconcentrada de las políticas y programas sociales. En dichos espacios, se observa un aglutinamiento y tensión entre la lógica institucional de fines-medios que proponen los programas nacionales con la lógica de acumulación y legitimación política del nivel municipal (Chiara y Di Virgilio, 2006) que podemos observar en el AT-PRIST.

Si bien el AT-PRIST era un programa nacional, para la selección de los distritos a implementarse se establecieron criterios a través del documento "Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo" (en adelante DI -PRIST) elaborado por el MDSN que en su primera fase comprendió 36 distritos de la provincia de Buenos Aires. Para la cobertura se tuvo en cuenta principalmente dos cuestiones: los requerimientos del programa (población objetivo/criterios de elegibilidad) y las condiciones institucionales, las capacidades y posibilidades de gestión de los entes ejecutores.

La Matanza ha sido el municipio (ver ilustración 1 para situar al distrito dentro del conurbano bonaerense) en el cuál se destinaron más puestos de trabajo en el marco del programa, con un total de asignados de 12,0%, le siguen Merlo con 6,4 % y Florencio Varela con 6,0 %. Respecto a la capacidad de gestión de los entes ejecutores, cuatro municipios obtuvieron el mayor coeficiente de 2,22%: Avellaneda, Berazategui, Ezeiza y José C. Paz. Continuaron en la lista con un coeficiente 2,04% los siguientes: La Matanza,

ra la participación de la comunidad. Para ello, abordaba la división administrativa del distrito dividiendo al partido en siete regiones municipales descentralizadas (Vieytes y Saudino, 2009).

Además de los datos cuantitativos referidos a las condiciones socioeconómicas y la referencia a la gestión, está presente el rol que representa el distrito en las elecciones tanto presidenciales como provinciales. El mismo concentra el 12% de los electores de la provincia, tornándose su control absolutamente clave para la dinámica política subnacional. Los últimos intendentes que ha tenido el distrito tuvieron una extensa trayectoria como militantes dentro la fuerza política característica de la comuna: el Partido Justicialista (Mancini, 2012).

Desde el 1999 hasta el 2005 el intendente municipal fue el Dr. Alberto E. Bailestrini histórico representante del peronismo en La Matanza. Después, le sucedió desde el 2005 hasta el 2015 Fernando Espinoza y luego, Verónica Magario⁸. Durante la gestión de Fernando Espinoza se comenzó a implementar el AT-PRIST en el distrito. Al terminar su gestión, la intendencia quedó a cargo de Verónica Magario y se continuó implementando el programa.

La trayectoria de los intendentes se refleja en términos identitarios a la asociación del municipio con el peronismo. Roxana, funcionaria municipal describe a La Matanza:

(...) esto es La Matanza, el distrito más grande, la quinta provincia. La Matanza es peronista. Es muy difícil entrar a La Matanza eh. Yo soy peronista de Eva y de Perón. Tengo "La razón de mi vida" que se la dio a mi abuela firmada por ella. Entonces yo soy peronista de Perón y Evita, como ellos no hay. La Matanza es peronista de por sí, y define una elección. Por eso siempre están esperando el voto de La Matanza (Angélica, funcionaria municipal encargada de un Obrador, 15/07/2018).

La descripción de la funcionaria permite vislumbrar la trayectoria identitaria peronista en el distrito. De este modo, es un distrito electoral que se destaca por su relevancia política tanto a nivel nacional como provincial, que desde el retorno de la democracia en 1983 ha tenido hegemonía el partido justicialista.

8. En el año 2016 fue elegida como presidenta de la Federación Argentina de Municipios (FAM) y reelecta en 2018. Ha adquirido relevancia política en el partido peronista como intendenta del conurbano y actualmente es vicegobernadora de la provincia de Buenos Aires.

Paralelamente, su identidad remite a las interrupciones de movimientos de desocupados tales como Federación de Tierra y Vivienda (FTV⁹) y la Corriente Clasista y Combativa (CCC)¹⁰ que surgieron en la década del noventa organizándose territorialmente. Ambas estaban ancladas principalmente en el Municipio de La Matanza y constituyeron el “Eje Matancero” que incidió en la direccionalidad de las acciones de los mismos y alojaron en el territorio la organización local de encuentros, tales como las dos Asambleas Nacionales piqueteras (Natalucci, 2007; Oviedo, 2004; Gradín 2018). Se los identificó como piqueteros¹¹ que llevaban adelante acciones tales como movilizaciones y cortes de rutas (Gradín, 2018).

Otra cuestión que contribuye a la identidad de La Matanza son sus antecedentes en gestión de políticas sociales. Específicamente, las vinculadas a programas de empleo transitorio y a cooperativas de trabajo tales como el Plan Trabajar, el PJJHH, el Programa Ingreso Social, el Plan Agua más Trabajo y el Plan Cloaca + Trabajo¹². Los mismos le han permitido adquirir condiciones institucionales, posibilidades de gestión y logísticas.

RÉGIMEN DE IMPLEMENTACIÓN LOCAL DESDE EL MUNICIPIO DE LA MATANZA

El régimen de implementación local del AT-PRIST, que comenzó a implementarse desde el 2009, atravesó transformaciones y tuvo particularidades diferentes en las etapas que construimos del programa: inicio-despliegue territorial (2009-2012), consolidación (2012-2015) y transición (2016-2017). Específicamente, en lo que refiere a las dimensiones política, material y funcional que no están escindidas entre sí, sino que se entremezclan y complementan.

Para la implementación del programa en el distrito, el representante del MDSN firmó el convenio con el intendente del municipio y en el distrito de

9. Se encontraba vinculada a organizaciones políticas de centro izquierda y vinculada en sus orígenes al maosismo y al trotskismo.

10. Se encontraba vinculada al Partido Comunista Revolucionario, formaban parte de la CTA compuesta por ex peronistas, corrientes cristinas, de izquierda, etcétera.

11. Dicho concepto remite a organizaciones de desocupados organizados que utilizaban el espacio público para canalizar demandas a través de diferentes estrategias, entre ellas, el corte de ruta. Para profundizar véase Pereyra, Pérez y Schuster (2008), Gómez y Massetti (2009).

12. Para una mirada holística de cada uno de ellos, se recomienda Ferrari Mango (2020).

La Matanza se llevó a cabo a través del Instituto Municipal de Desarrollo Económico Social (IMDES)¹³ y de la Unidad Coordinadora de Ejecución de Programas con Cooperativas de Trabajo en el municipio. Nahuel, nos explica la vinculación entre ambos:

(...) los primeros programas se firmaban con la Municipalidad de La Matanza. Directamente el ente executor era la Municipalidad de la Matanza. Los últimos programas se dividieron en dos, porque teníamos una parte que hacía servicios, que se firmó con la Municipalidad de la Matanza, y una parte que hacía producción, que se firmó con el IMDES. Y te explico por qué: porque el IMDES tiene toda la mecánica de funcionamiento de los micro emprendimientos, tiene más aceitado todo ese movimiento de compra de suministros. El municipio es un elefante inmenso. Entrar en el municipio a desarrollar el programa era bastante más complejo, entonces lo dividimos en dos. Hoy [julio 2016], el último convenio que hemos firmado es únicamente con el IMDES (Nahuel, funcionario técnico municipal, 16/ 07/2016).

El testimonio de Nahuel nos permite adentrarnos en el recorrido técnico-político que atravesó el programa para comenzar y continuar implementándose. Específicamente, observamos como participaron dos dependencias municipales que fueron oscilando en su incidencia en función del contenido del programa.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA IMPLEMENTACIÓN

Para comprender la dimensión política del régimen de implementación local del AT-PRIST a través del municipio, consideramos la relación con MDSN y dispositivos tales como movilizaciones y operativos territoriales. El vínculo que se entabló en la primera *etapa inicio-despliegue territorial* (2009-2012) y segunda *etapa consolidación* (2012-2015) del AT-PRIST fue entre el MDSN, cuya ministra era Alicia Kirchner, y el Municipio de La Matanza, bajo la intendencia de Fernando Espinoza. En la etapa de transición (2016-2017), el lazo fue entre el MDSN encabezado por la ministra Carolina Stanley y el Municipio de La Matanza bajo la intendencia de Verónica Magario.

13. El trabajo de campo se concentró en el accionar de la unidad ejecutora. El IMDES solo lo identificamos como instrumento a través del cual se firmaban los convenios.

Desde el inicio, la implementación del programa se estableció por un mecanismo formal que fue el documento del distribuidor. Nahuel, funcionario técnico municipal que intervenía en la implementación del programa detalla:

(...) El municipio lo que hace es representar a su gente, y va a dar pelea a Nación o a la Provincia de Buenos [Aires] para conseguir planes, programas, subsidios, todo este tipo de incentivos a la inclusión de la gente (Nahuel, funcionario técnico municipal, 16/ 07/2016).

Las palabras del Nahuel “representar y dar pelea” manifiestan la representatividad del municipio para con la sociedad local en el territorio y; la negociación y tensión que existía entre el municipio y el MDSN a pesar de que ambos representantes de los mismos pertenecen al partido justicialista. En este marco, se puede vislumbrar negociaciones en torno a las especificidades del programa. Las mismas se enmarcaron en las tareas a realizar o bien la cobertura y alcance del programa en términos de cantidad de titulares.

En este sentido, los encuentros entre los representantes de ambos se realizaron para firmar y establecer en los convenios un plan de actividades. Dichas actividades respondían a las necesidades locales de infraestructura y servicios del municipio y fueron complejizándose a medida que transcurrieron los años de implementación del programa.

Los cooperativistas realizaban actividades que excedían los condicionamientos del convenio. Particularmente, identificamos dos fenómenos que se construyen a través de arreglos locales a partir de una lógica territorial entre la política local partidaria, la comunidad y el vínculo con el MDSN (Ferrari Mango, 2019a). Al referirnos a arreglos locales (Núñez, 2010), nos alejamos de una postura crítica para comprender como las políticas públicas tienen efectos que sobrepasan los diseños (Shore, 2010) al ser disputadas y recibidas en el territorio e ingresando en una trama de relaciones (Fiszman, 2015).

El primero refiere a los operativos territoriales que eran jornadas organizadas por el municipio en articulación con nación y/o provincia con el objetivo de acercar el Estado al barrio, promulgando diferentes servicios a los vecinos de varias localidades del distrito. Específicamente, participaban funcionarios gubernamentales de organismos como ANSES, Registro Nacional de las Personas y otros entes tanto de nación como de provincia y de municipio con el fin de brindar asesoramiento sobre políticas públicas, trámites, servicios sociales y vinculados a la salud (Ferrari Mango, 2019a).

En el marco del AT - PRIST, los cooperativistas colaboraban en el operativo y dicha participación era interpretada por una funcionaria municipal como una oportunidad para lograr visibilidad ante la comunidad local. En términos simbólicos, repercutía positivamente en la delegación municipal, es decir desde el municipio se intentaba capitalizar los beneficios que otorgaba el operativo a la comunidad. La funcionaria municipal manifiesta que su interés era satisfacer a los ciudadanos que asistan al operativo: *“esto quiere decir que la gente que viene de otro lado, se vaya bien. Vos la atendés con mate cocido, con calentarle agua para un mate, con una galletita, atenderlos bien para que se vayan conformes”* (Angélica, funcionaria municipal encargada de un Obrador, 16/ 07/ 2016).

En este sentido, las actividades que realizaban los cooperativistas en el operativo territorial eran antes, durante y después del desarrollo del mismo. Antes del operativo, realizaban tareas de mantenimientos para preparar el espacio físico donde se va a llevar a cabo, tales como cortar el pasto, plantar flores y limpiar o pintar la zona. Durante el operativo, se encargaban de ordenar y guiar a los vecinos que asistían mientras que al finalizar el mismo, tenían que dejar el espacio físico limpio.

El segundo fenómeno abarca a las movilizaciones que se llevaban a cabo por llamados desde nación (en particular el MDSN hasta el 2015 con Alicia Kirchner como ministra), municipio (sean diversas secretarías, unidad ejecutora central y el intendente) o bien agrupaciones políticas (a modo de ejemplo “La carrillo”; “Lealtad y Justicia”, entre otras presentes en el distrito de La Matanza). El llamado a movilizar lo explica una funcionaria del municipio:

(...) Según quien llame a movilizar. Antes se movilizaban para nación y los micros los mandaban ellos. Ahora solo movilizan para actos municipales que convocan el municipio o alguna agrupación política vinculada a la implementación. Unidad Ejecutora Central llama a movilizar en algunos actos (Jazmín, funcionaria técnica municipal, 10/12/ 2016).

En el testimonio de Jazmín, queda explicitado como tanto el nivel de gobierno nacional (principalmente MDSN) como el gobierno municipal (intendente, unidad ejecutora central o bien alguna agrupación política) *“llaman a movilizar”* a las cooperativas en el marco del AT - PRIST. Una funcionaria municipal, encargada de la implementación del programa en una localidad, señala la forma que tiene de concebir a las movilizaciones:

(...) mira, yo te digo: la movilización de hoy tiene algo específico, puntual. Yo hablé con todos los compañeros ayer. Siempre hablo con ellos. Ayer yo les explicaba a ellos que hoy iba a haber una movilización. Y yo decía que tenemos que apoyar esto, porque es para nosotros. Obviamente todos me levantaron la mano y me dijeron “hay curso”, y sí, les dije que yo sé que hay curso. “Los que quieren quédense en el curso y el resto me acompaña”, les digo. Porque es importante que le demos apoyo a esto que presentó (proyecto para frenar el tarifazo) Vero para La Matanza (Angélica, funcionaria municipal encargada de un Obrador, 16/ 07/ 2016).

De este modo, Angélica destaca la posibilidad que le otorgaba a los cooperativistas de asistir o no a las movilizaciones. No obstante, insistía en la importancia del acompañamiento a la intendenta. En la misma línea, una titular llamada Andrea, avisa que va a haber movilización y especifica que no siente el compromiso de ir, explicando: “yo no entre en el programa por política, lo hice a través de Caritas”. La titular está haciendo referencia a la política partidaria a nivel local dejando entre ver como otros titulares ingresaron al programa a través de la militancia. Tal es el caso de Martín, quién ingresó al mismo tras enterarse de la convocatoria por un amigo que trabajaba en el municipio. La posición frente a la participación en movilizaciones es señalada por él anunciando,

(...) cuando trabajaba en la cooperativa siempre participaba de movilizaciones. Estaba Cristina, Scioli, a los cooperativistas nos invitaban e íbamos. Era optativo. Mucha gente no iba, pero mucha otra participaba. Si era para defender lo tuyo. Vos te tenés que poner a pensar en lo que pasó ahora, todavía no se sabe si va a seguir el programa o no (Martín, cooperativista -orientador, 16/ 07/ 2016).

En este marco, se produce una distinción entre las diferentes vías de acceso al programa que condiciona y auto limita a los titulares. Aquellos que ingresaron al mismo por un acercamiento político partidaria y tenían menor margen para no asistir a la movilización por una cuestión de compromiso, a diferencia de quienes ingresaron a través de una institución del barrio y tenían mayor posibilidad de elegir si participar o no en la movilización o bien menos compromiso.

En este sentido, en la etapa que denominamos de *transición* (2016 -2017), hubo diferentes motivos que llevaron a realizar las movilizaciones. Uno fue en contra de una política pública específica como el tarifazo¹⁴ y en contra

14. Véase Varesi (2016 y 2018) y Vommaro y Gené (2017).

de la iniciativa de dividir el distrito de La Matanza. Otro fue la solicitud de aumento del incentivo económico que percibían en calidad de cooperativistas/beneficiarios del programa y de apoyo a una política pública que los beneficiaría tal como la Ley de Emergencia.

De este modo, frente a algunos acontecimientos los cooperativistas funcionaban como base de movilización a nivel nacional del FPV y a nivel local, tanto de la intendencia como de la agrupación política del encargado de la implementación. En síntesis, desde el inicio del programa hasta el 2015, realizaban movilizaciones para acompañar al proyecto político nacional kirchnerista. Luego, durante los años 2016 y 2017, el carácter de estas era más de lucha y protesta contra el gobierno de la Alianza Cambiemos y acompañamiento a la intendenta.

En esta etapa que denominamos de transición, la relación se entabló desde el MDSN liderado por Carolina Stanley y desde el Municipio de La Matanza con la intendenta, Verónica Magario. Las particularidades fueron en torno a una tensión generalizada desde el punto de partida de pertenecer a partidos políticos opuestos. Esto implicó una orientación ideológica política contraria y se acrecentó en la decisión del ministerio de abrir el abanico de entes ejecutores en el territorio para debilitar a los municipios que eran mayoritariamente los entes ejecutores a nivel territorial. En este sentido, se generó una competencia por los recursos económicos, simbólicos y de poder con las organizaciones sociales persiguiendo el objetivo de capitalizar a los titulares del programa bajo la órbita de su gestión.

En definitiva, en lo que refiere a la dimensión política en la relación entre MDSN y Municipio de La Matanza identificamos en el período 2009-2015 una *relación afianzada*. No obstante, observamos cierta tensión entre las lógicas, fines y medios municipales y nacionales. A su vez, encontramos algunos matices por ejemplo entre el Centro de Atención Local (CAL) que representaba al MDSN como burocracia territorializada del mismo y el municipio que lo reconocía como la “embajada de ministerio” en el territorio. Por lo que, la relación entre los funcionarios ministeriales del CAL y los funcionarios del municipio evidenciaba una leve tensión hasta el 2015. Otro actor que monitoreaba el programa era la Universidad Nacional de La Matanza (UNLAM)¹⁵ realizando un seguimiento de las actividades de los titulares a partir de cuantificar la concurrencia¹⁶. Esta actividad, igualmen-

15. Para llevar a cabo la tarea de monitoreo, la UNLAM tenía un equipo de gabinete que realiza funciones técnicas y administrativas y un equipo territorial que jerarquiza los puestos en coordinador, supervisor y auditor.

16. Para mayor profundidad sobre el rol de la Universidad Nacional de La Matanza en el programa véase Ferrari Mango (2018).

te generaba cierta tensión entre los funcionarios del municipio y el ministerio debido a que identificaban al rol de los técnicos de la universidad como de control. Otro punto en conflicto era el establecimiento de las tareas a realizar. Observamos en el trabajo de campo como un funcionario técnico identificaba la complejidad de las tareas que le sugerían hacer y la real capacidad de los titulares para llevarlas a cabo.

A partir del cambio de gobierno a nivel nacional la relación entre MDSN y municipio categorizamos de enemistada - conflictiva. Sin embargo, aunque lo debilitaron al incorporar nuevos entes ejecutores, continuó cumpliendo este rol.

LA DIMENSIÓN MATERIAL DE LA IMPLEMENTACIÓN

La dimensión material, del régimen de implementación local del AT-PRIST a través de municipio, comprende la cantidad de titulares, los montos asignados y la infraestructura a través de las diferentes etapas. Si bien no contamos con datos concretos de la cantidad de titulares antes del 2015, en función de las entrevistas realizadas a funcionarios de municipio mencionan que son alrededor de diez mil personas y no hay datos presupuestarios. Luego con el cambio de gestión y a partir de un pedido de información¹⁷, nos indican que la cantidad de titulares a diciembre de 2016 era de 8.150, a diciembre de 2017 era de 6.682 y a enero de 2018 era de 6.591 personas. El motivo por el cual decrece es que muchos titulares han pasado a órbitas de otros entes ejecutores del distrito. Algunos por elección y otros por disposición del MDNS. Para dicho traspaso fue fundamental el rol del CAL.

En lo que refiere al monto, hemos realizado un pedido de información sobre la evolución del presupuesto asignado y el presupuesto ejecutado desde el 2016 al 2018 al ente ejecutor Instituto Municipal de Desarrollo Económico Social (IMDES-La Matanza). Nos informaron que bajo el convenio por el AT-PRIST en el Municipio de La Matanza: *“el monto total asignado por convenio en concepto de subsidio institucional fue de cincuenta millones novecientos once mil doscientos setenta y uno (\$ 50.911.271,00), de los cuales se desembolsó la suma de pesos veinticinco millones cuatrocientos cincuenta y cinco mil seiscientos treinta y cinco con 50/100 (\$ 25.455.635,50)”*¹⁸.

17. Respuesta a la NO-2019-11902794-APN-DGAJMDS#MSYDS, en relación al pedido de acceso a la información pública.

18. Respuesta a la NO-2019-68074857-APN-DGAJMDS#MSYDS, en relación a la solicitud de acceso a la información pública.

En lo que refiere a los materiales de trabajo, estaban establecidos en las partidas de los convenios y con el transcurso de los años fueron siendo más complejos dado que abarcaban desde una pala y un rastrillo hasta maquinarias de carpintería y herrería. Los materiales se administraban desde la unidad ejecutora y luego, se repartían en un principio a secretarías y delegaciones y después a los Obradores que se instauraron como espacios locales de gestión del programa. Los materiales eran un punto de conflicto dado que no todos los Obradores recibían la misma cantidad ni con la misma frecuencia. Asimismo, el conflicto también estaba presente en los titulares que eran de movimientos sociales y no realizaban su contraprestación en Obradores, sino que lo hacían en vía pública o bien instituciones del barrio.

El espacio físico en la primera etapa del programa de *inicio-despliegue* territorial estaba disperso desde diferentes secretarías y delegaciones del municipio. En una primera instancia, los titulares estaban bajo dependencia de diferentes secretarías, dispersos territorialmente, y en su mayoría sin un espacio físico concreto, sino que se encontraban en diferentes puntos de citación en función de las tareas que les adjudicaban.

Luego, a partir del 2012 en la etapa de *consolidación* se construyeron los Obradores, en varias localidades del distrito con la particularidad de estar ubicados en zonas que resulten de fácil acceso para que los titulares pudieran acceder. Los mismos eran espacios físicos con infraestructura precaria, que adquirieron mayor complejidad al conformarse por tres espacios complementarios construidos a medida que transcurrieron los años. Principalmente, a partir de la necesidad de brindarle un espacio concreto a la gestión cotidiana del programa y otorgarle mayor productividad.

La estructura material del Obrador estaba compuesta por: un espacio en el que se llevaban a cabo tareas administrativas; otro espacio donde se realizaban capacitaciones educativas y; un galpón donde dependiendo de los perfiles de los Obradores se encontraban diversos materiales de trabajo o bien, talleres tanto de carpintería como hormigón, bloquera y herrería. Desde los Obradores se organizaba el trabajo cotidiano de los titulares y por ello, se caracterizaban por ser heterogéneos entre sí adquiriendo diferentes perfiles desde asistenciales a productivos (Ferrari Mango, 2019b).

En la tercera etapa de *transición*, tanto desde los Obradores como desde la sede central de la unidad ejecutora del programa, nos indican que comienza a existir tensiones y mecanismos más rigurosos para la contraparte material. Recordemos que a partir del año 2016, dejaron de tener la potestad exclusiva de entes ejecutores del programa en el territorio, por lo que se

comenzaron a sentir aún más las disputas territoriales con otros actores que intervienen socialmente a nivel local como organizaciones sociales por el recurso material y simbólico.

LA DIMENSIÓN FUNCIONAL DE LA IMPLEMENTACIÓN

La dimensión funcional del régimen de implementación local involucra la división de tareas y la forma de organizarse para llevar a cabo la gestión. Nahuel explica cómo se ponía en ejecución,

(...) Nosotros [Unidad Ejecutora] le presentamos el plan de actividades al IMDES. Con el plan de actividades le decimos “mira, nosotros vamos a poner talleres de herrería. Pero tenemos que comprar electrodos, soldadora y hierro”. O “queremos hacer talleres de carpintería. Y tenemos que comprar la máquina, la madera y los martillos”. Entonces, en base al programa de actividades, decimos lo que tenemos que comprar. En base a lo que tenemos que comprar, que ya está aprobado por Nación, nuestro Secretario de Hacienda en ese momento o la gente del IMDES, compra los elementos que se necesitan para ejecutar este trabajo. Se rinden técnica y contablemente a Nación (Nahuel, funcionario técnico municipal, 16/ 07/2016).

Una vez aprobado el plan de actividades, en la etapa inicio-despliegue territorial, los puntos de citación para realizar las tareas que tenían los titulares del programa oscilaban entre espacios públicos sean veredas o plazas, escuelas, jardines sociedad de fomento, salitas, comedores o en una delegación municipal. En ese sentido, existía una dispersión de los titulares lo que dificultaba el control por parte del MDSN que intentaba obtener una representación en el territorio a través de técnicos de la UNLAM, que realizaban el monitoreo del programa.

Al crearse los Obradores, el funcionamiento del programa adquirió otra complejización y otras particularidades debido a que se comienza a gestar una trama continua desde los mismos hacia el territorio a través de la contraprestación que realizaban los cooperativistas. Ellos prestaban servicios en el barrio, en diferentes instituciones del mismo sean educativas, de salud, de recreación o bien estatales. En este marco, los espacios locales de gestión también se desarrollaban hacia fuera del Obrador debido a que se extendía el espacio de trabajo del cooperativista.

Los Obradores se constituyeron como los espacios locales de gestión concretos y referentes de la implementación del programa. Los mismos, se establecieron bajo la órbita de la Unidad Coordinadora de Ejecución de Programas con Cooperativas de Trabajo. A su vez, dicha unidad responde directamente al departamento ejecutivo municipal. Angélica explica:

(...) La estructura es: la unidad ejecutora, que tiene un responsable técnico que supervisa a los Obradores. El Obrador tiene un responsable, y tiene un responsable del presentismo, de salud, uno del FINES, pero son todos compañeros cooperativistas ¡eh! La planta municipal somos nosotros, los que estamos acá y el responsable de Obrador también. El resto son compañeros que se fueron formando con la cooperativa y que fueron aprendiendo el trabajo desde lo administrativo o hasta lo técnico. Hay albañiles que pasaron a ser técnicos, que pasaron a ser responsables de ciertas tareas y bueno son cooperativistas (Angélica, funcionaria municipal encargada de un Obrador, 16/ 07/ 2016).

Del testimonio de Angélica se deja en evidencia la falta de recursos humanos municipales y debido a la masividad del programa, los cooperativistas adquirieron diferentes roles en el mismo. Dentro del grupo de los cooperativistas encontramos varias clasificaciones: cooperativista (realizaban las actividades laborales), cooperativista-capataz (encargado de un determinado taller), cooperativista-encargado de pañol (cuidaban y distribuían los materiales) y cooperativista-orientador (tomaba asistencia, se lo reconocía como planillero y asesora en temas vinculados a la obra social).

En este marco, la centralización y concentración de los cooperativistas en Obradores permitió unificar el punto de citación y principalmente, establecer un responsable y potenciar la referencia territorial del programa. A su vez, al estar los cooperativistas en un mismo espacio de citación, los funcionarios municipales podían organizar mejor el trabajo y los técnicos del monitoreo verificar la concurrencia de los cooperativistas. También, se persiguió facilitar el acceso al lugar de la contraprestación. Por ello, dejaron de agruparse por cooperativas y pasaron a hacerlo por lugar de residencia en el Obrador del distrito más cercano a su domicilio.

De este modo, personas que estaban inscriptas en la misma cooperativa y tendían a trabajar grupalmente en el territorio, pasaron a pertenecer a diferentes Obradores produciendo una contradicción en torno a la lógica del trabajo cooperativo. El trasfondo de este debate es la tensión a la hora de pensar la modalidad de trabajo organizado a través del formato de cooperativa debido a que los Obradores tenían una lógica similar a la de una fá-

brica al contar con instrumentos tales como presentismo y productividad.

En términos concretos, en la mayoría de los Obradores se podían encontrar tres espacios: una recepción, un aula y un galpón. La creación y división de estos tres ejemplifica la burocratización que fue adquiriendo el programa dentro de los Obradores. La recepción estaba compuesta de un escritorio, legajos de los cooperativistas y en las paredes tenía cuadros o afiches que refieren a representantes de agrupaciones políticas inmersas en el partido justicialista. En dicho espacio, se encontraban cotidianamente tres tipos de actores: el jefe del Obrador, "orientadores-cooperativistas" y técnicos de la UNLAM que llevaban a cabo el monitoreo del programa. El jefe del Obrador organizaba, distribuía y asignaba las tareas a los cooperativistas que estaban enmarcados formalmente en el convenio firmado entre el municipio y MDSN. No obstante, en la cotidianeidad del trabajo se producían reconfiguraciones a partir de la demanda de la comunidad local (sean vecinos o instituciones de salud o educativas) u organizaciones sociales (comedores, clubes, sociedad de fomentos, entre otras); o bien requerimientos de referentes políticos (del gobierno nacional, del gobierno municipal o bien referentes barriales). Las demandas de la comunidad local u organizaciones sociales se recibían en la recepción y consistían en una nota que expresa la necesidad a satisfacer. Las solicitudes por parte de referentes políticos llegaban de manera informal, por ejemplo a través de un llamado telefónico.

El Obrador en el barrio se instituyó como un lugar de referencia del programa. Angélica, cuenta que la gente de la comunidad -sean vecinos, instituciones u organizaciones sociales- se acercaban al Obrador para elevar determinadas necesidades y recibir una respuesta. De este modo, el Obrador se convirtió en un espacio garante de proximidad donde se constituía la demanda combinando prácticas administrativas y técnicas junto a las relaciones con la población al brindarle los servicios, es decir, ponía en relación el aparato estatal y la sociedad civil al articular la esfera de las necesidades sociales con el ámbito público de su satisfacción.

A su vez, en la recepción se llevaba a cabo la tarea de verificar el presentismo y la concurrencia. Dicha distinción es esencial para identificar los diversos roles que llevaba a cabo el técnico de la UNLAM y el orientador-cooperativista así como los instrumentos que utilizaban. En el caso de los primeros, acreditaban la concurrencia del cooperativista solicitándoles su DNI para acreditar su identidad y el registro en un programa que tienen del MDSN en la notebook con la que trabajan. En el caso de los segundos, registraban el presentismo en planillas impresas que se envían a la Unidad Coordinadora de Ejecución de Programas con Cooperativas de Trabajo

desde donde luego se cargaba en un programa conectado con el MDSN. El presentismo era recolectado a partir de orientadores cooperativistas, mientras que la concurrencia a través del equipo territorial de la UNLAM, dando lugar a registros duplicados. El destinatario de la información era el MDSN, quién autorizaba el desembolso del incentivo a los cooperativistas que habían cumplido con su presentismo o concurrencia.

Además de la recepción, otro espacio que conforma al Obrador es el “aula”. Este espacio estaba conformado por un pizarrón y mesas largas con bancos largos que permitían una forma de vinculación más colectiva e integrada y menos escolarizada entre los cooperativistas. Asimismo, muchos de los cooperativistas asistían a las capacitaciones que se les brindaba. Alguna de ellas, estaban vinculada a oficios, mientras que otras eran más generales. Las mismas eran dictadas por docentes del programa FINES, funcionarios del ministerio, técnicos del equipo de monitoreo de la universidad y jóvenes profesionales graduados de la UNLAM.

Finalmente, el tercer espacio que componía a los Obradores era el galpón como lugar físico de trabajo donde se guardaban materiales o bien se dividía en diferentes talleres. Los materiales de trabajo eran palas, bolsas de residuos, pintura, pinceles, conos de señalización chalecos, carreteras, escobas, máquinas de cortar pasto, uniformes, materiales, maquinarias y herramientas de diversas índoles. Dado que las herramientas se distribuían desde la Unidad Ejecutora Central, observamos en el trabajo de campo tensiones en torno a beneficiar ha determinado Obrador en detrimento de otro. Esto sucedía por el acercamiento y el tipo de vinculación que existía entre el encargado del Obrador y los representantes de la Unidad Ejecutora Central del municipio o bien con la intendencia. Nuevamente, identificamos cómo en el territorio está presente la lucha por el recurso. Los Obradores le otorgaban una impronta más productiva al programa creando dentro de ellos diferentes talleres tales como de herrería y carpintería. Asimismo, dicho perfil productivo convivía con una orientación de servicios y asistencial.

Los perfiles de los Obradores se construyeron entre la percepción que se tenía en la formulación del programa y las capacidades reales de los cooperativistas. El funcionario municipal Nahuel, manifiesta la brecha que existió desde el inicio del mismo entre los objetivos del programa y las capacidades reales de los titulares:

(...) La idea del programa era que se fuera haciendo más complejo a medida que avanzaba el tiempo. Los primeros pasos eran saber con qué se contaba. Si yo tengo un plantel que son todos médicos, no puedo poner una ferretería. Vos podías poner objetivos que eran muy

difíciles de cumplir, porque no tenías la capacidad de la gente para poder ejecutarlos. Con respecto a nuestro distrito, empezó siendo un programa con un objetivo muy importante, pero estos objetivos no se podían cumplir. El objetivo era formar a la gente para hacer talleres productivos, para generar capacidad en la gente para que se pueda independizar. Por eso al principio el objetivo no se podía cumplir, y se convirtió en un programa en el cual lo que más se hacía era servicios: barrido, limpieza de calles, mantenimiento de instituciones. (Nahuel, funcionario técnico municipal, 16/ 07/2016).

De la narrativa de Nahuel, se desprende como el programa comenzó teniendo una impronta más asistencial y luego intentó adquirir un perfil orientado a lo productivo. Asimismo, se comprende cómo los espacios locales de gestión son espacios estratégicos de transformación de los programas en el territorio, dado que se relaciona las capacidades de gestión del aparato estatal con la sociedad civil. Nahuel agrega: *“entonces nosotros mismos, empezamos en el Programa a generar lo que nosotros necesitábamos”*.

El relato sintetiza las dinámicas locales con los pedidos del MDSN. Asimismo, el régimen de implementación local, además de nutrirse de los arreglos locales que devienen de la relación entre el Obrador y la delegación municipal, también se va reconfigurando a través de las necesidades y requerimientos de la comunidad que se pueden canalizar por la proximidad. De este modo, se recepcionaban en el Obrador los pedidos de la delegación y de la comunidad. En efecto, el programa tiene una fuerte vinculación con la política local debido a que inician el trabajo cotidiano con los pedidos de la delegación municipal y luego con los que llegan de parte de la comunidad.

En la tercera de transición, a nivel funcional comenzaron a llegar al territorio las modificaciones en la normativa. Esto repercutió en la dinámica cotidiana alojando más capacitaciones en los Obradores y la UNLAM deja de tomar la concurrence. Sin embargo, desde otra área de la universidad comienzan a dictar capacitaciones bajo una línea masiva denominada *“Herramientas para el mundo del trabajo”*. La misma se desarrolló en los Obradores desde junio hasta diciembre tres horas semanales a las cuáles los titulares del programa estaban forzados a asistir.

De igual forma, se generó un clima de confusión e incertidumbre entre los titulares al otorgarle la posibilidad de elegir si querían seguir en el programa bajo la figura de cooperativa o bien como titulares individuales. Paralelamente, los encargados de los Obradores transmitieron la información y organizaron la documentación referida a las cooperativas. Además, se empezaron a hacer reuniones a nivel territorial entre referentes y titulares

para luego, incluir operativos donde asistían a funcionarios y ministerio.

LA MIRADA INTEGRAL: DIMENSIONES, CONCEPCIÓN DE POLÍTICA SOCIAL Y TITULARES

En lo que refiere a la concepción del programa, a la hora de materializarse no funcionó como cooperativas de trabajo tradicionales, sino que fueron inducidas por el Estado. Específicamente, a las cooperativas de este programa las interpretamos como inducida (Vuotto, 2011) con potencial o no de convertirse en genuina (Hintze, 2016), como incubada híbrida (Kasparian, 2019), de asociatividad forzada o asociatividad impulsada (Hopp, 2015 y 2016) y como anfibia o sintéticas (Hudson, 2016 y 2017).

El ente ejecutor municipal se reapropió del programa y resignificó su concepción de política social que denominamos visión tutelada restringida. No obstante, un punto a destacar es como desde los mismos funcionarios técnicos se reconoce esta falencia en contraposición a construcciones desde organizaciones sociales:

(...) La cooperativa es un elemento social muy complejo, en el cual hace falta mucha manija para que la gente la entienda, [es decir] para que entienda cómo se conforma la cooperativa. El concepto cooperativista todavía no está lo suficientemente inculcado en la gente como para que lo entienda. Salvo las organizaciones. La CCC, el Movimiento Evita, Barrios de Pie, que tienen más una formación social, vienen militando políticamente hace mucho tiempo y ya tienen una conformación de cómo funciona la cooperativa, cómo tiene que trabajar. Bueno, esto es un déficit nuestro. Todavía no (...) (Nahuel, funcionario técnico municipal, 16/ 07/2016).

A su vez, como ente ejecutor del programa, era un gestor heterogéneo que oscilaba entre *perfiles asistenciales o socioproductivos* dado que dependía de la voluntad de los encargados del Obrador, así como también de las capacidades de los titulares y de la interacción entre ambos. El funcionamiento del programa limitó aún más la concepción de cooperativa tras la creación de los Obradores que potenciaba los interrogantes en torno a la naturaleza de las misma (Hopp, 2013a; Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014; Vuotto, 2011a), su funcionamiento y la identidad de los beneficiarios/titulares del programa (Hopp, 2015).

También, la dimensión territorial-local ha funcionado como un elemento gravitante en esta superposición entre formatos de trabajo que oscilan en-

tre autogestoras, programas de transferencias de ingreso o bien asimilables a empleo precario. En definitiva, la constitución de los Obradores potencia las tensiones en torno a cómo categorizar al programa¹⁹.

Asimismo, los titulares en la jerga del trabajo de campo observamos que eran llamados según al tipo de ente ejecutor que pertenecían, a saber: titular de municipio. Se los reconocen como vecinos y algunos de ellos, a partir del programa comenzaron a participar en política partidaria local. Tanto Angélica como Ricardo que se desempeñaban como encargados en dos Obradores diferentes del distrito, nos advierten de esta particularidad. Ricardo nos explica *“Y de las 200 personas eh 20 harán política, los demás son vecinos comunes que vienen, cumplen sus funciones a la mañana y después a la tarde hacen su vida”* (Ricardo, funcionario municipal encargado de un Obrador, 10/11/2015). Asimismo, Angélica nos aclara *“Porque acá no hay muchos políticos. Hay muchos vecinos. Más vecinos que políticos”* (Angélica, funcionaria municipal encargada de un Obrador, 15/07/2018).

En la siguiente tabla (1) se puede observar la caracterización del régimen de implementación local a través de la Unidad Coordinadora de Ejecución de Programas con Cooperativas de Trabajo en el Municipio y del Instituto Municipal de Desarrollo Económico Social (IMDES). Recuperamos los siguientes ejes: naturaleza, dimensión política, dimensión material, dimensión funcional, tipo de gestor, concepción de política social y concepción de titular.

19. Para profundizar este debate: Ferrari Mango (2018); Arcidiácono et al. (2014); Zaragaza (2014); Fernández (2012); Grassi (2012); Gradín y Tiranti (2012); Lo Vuolo (2010); Guimenez y Hopp (2011); De Sena y Chahbenderian (2011) y Lucci (2010).

TABLA 1 CARACTERIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE IMPLEMENTACIÓN LOCAL DEL AT-PRIST A TRAVÉS DEL MUNICIPIO.

Actor / Eje	Municipio de La Matanza - Unidad Ejecutora e IMDES	
Naturaleza	Actor gubernamental Gobierno local	
	2009- 2015	2016- 2018
Dimensión política del régimen de implementación Local	Peronista Fernando Espinoza	Peronista Verónica Magario
	Relación afianzada (Gestión Alicia Kirchner)	Relación enemistada conflictiva (Gestión Carolina Stanley)
Dimensión material del régimen de implementación Local	Aproximadamente 10000 que conformaban entre 400 y 500 cooperativas.	Titulares: 8150 dic-16, 6682 dic-17, 6591 ene-18.
	No hay datos presupuestarios.	El monto total asignado por convenio en concepto de subsidio institucional fue de pesos cincuenta millones novecientos once mil doscientos setenta y uno (\$ 50.911.271,00), de los cuales se desembolsó la suma de pesos veinticinco millones cuatrocientos cincuenta y cinco mil seiscientos treinta y cinco con 50/100 (\$ 25.455.635,50).
Dimensión funcional del régimen de implementación Local	Desde diversas delegaciones	Obradores que responden a Unidad Ejecutora Central
	Obradores (2012) que responden a Unidad Ejecutora Central	
Tipo de gestor	Heterogéneo desde asistencial a socioproductivo	
Concepción de la política social	Visión tutelada restringida	
Concepción del titular	"de Municipio" - "vecinos"	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE AL TRABAJO DE CAMPO.

REFLEXIONES FINALES

Los municipios en Argentina han adquirido diferentes posicionamientos a partir de los vaivenes de la política nacional. En este trabajo, han emergido implicancias de la implementación de la política social nacional a nivel local en dos períodos de gobierno mostrando variaciones y continuidades entre los mismos. Durante la gestión del Frente para la Victoria (FPV) con la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2008-2011 y 2012-2015) han sido protagonistas en la implementación del AT-PRIST. Luego, con la Alianza Cambiemos el rol de los municipios se encontró limitado al ligar a las organizaciones sociales directamente la ejecución del programa, desencadenándose una disputa por el recurso económico y simbólico.

El rol de los municipios en la gestión de políticas sociales destinadas a personas que no son absorbidas por el mercado laboral se legitima en función de su cercanía y conocimiento de la sociedad local. A través del programa analizado, hemos observado como los diseños de las políticas sociales reconfiguran en el territorio a partir de la interacción de los actores locales. A partir del 2015 con el cambio de gobierno se introducen continuidades y variaciones con respecto a la etapa anterior. El municipio continuo siendo el punto de referencia del programa y, en menor medida las organizaciones sociales que paralelamente comenzaron a gestionar el programa. Debido a la incorporación de otros entes ejecutores comenzó un proceso de transferencia de titulares a organizaciones sociales y la instauración de espacios educativos en los talleres de trabajo. Dichas modificaciones se llevaron a cabo desde la Alianza Cambiemos quitándole poder simbólico a los intendentes, revalorizando a las organizaciones sociales y conteniendo la conflictividad social.

El municipio de La Matanza, el que cuenta con gran importancia política y social por su cantidad de habitantes, peso político-electoral y económico, fue uno de los del conurbano bonaerense que más puestos de trabajo adquirió en el marco del programa. Para analizar el régimen de implementación local de AT-PRIST a través del ente ejecutor, tuvimos en cuenta las dimensiones materiales, funcionales y políticas. Dicho análisis, nos permitió acercarnos al tipo de gestor, a la concepción de política social que materializan y a la vinculación con los titulares del programa. Paralelamente, las dimensiones fueron abordadas desde una mirada diacrónica a partir de la construcción de diferentes etapas: *inicio-despliegue territorial* (2009-2012), *consolidación* (2012-2015) y *readaptación* (2016-2017).

En las dos primeras etapas el municipio se fortaleció con el AT - PRIST durante la gestión de Alicia Kirchner, mientras que fue perdiendo poder

en la tercera etapa con la gestión de Carolina Stanley. En el primer y segundo período la vinculación era amistosa -cercana entre MDSN y municipio mientras que en el tercero la categorizamos de enemistada- conflictiva. Esta última, generó algunas implicancias para el desempeño del programa tales como la reubicación de titulares, la readecuación de la cotidianeidad de los espacios de encuentro combinando lo productivo con lo educativo, el cuestionamiento de la figura de la cooperativa que intentaba diluirse así como también el contenido que llevaban las movilizaciones. Sin embargo, a pesar de haber atravesado un proceso de debilitación tras la incorporación nuevos entes ejecutores, continuó cumpliendo este rol. En función del análisis expuesto, observamos el potencial que tienen las políticas sociales tanto para valorizar y potenciar a un actor como para desvalorizarlo.

La constitución de los entes ejecutores, las tareas y funciones que deben realizar, están formalmente establecidas en los convenios firmados. Las mismas se caracterizan por tener perfiles sociales comunitarios y en otros casos productivos. Sin embargo dada la reapropiación del programa por parte de los representantes de los entes ejecutores y también de los titulares, se producen actividades informales dentro del esquema propuesto por el programa que oscila entre sociales y políticas. Específicamente, nos referimos a las necesidades que pudieran surgir de los vecinos del barrio y al acompañamiento en determinados actos políticos o bien movilizaciones. Asimismo, encontramos una continuidad que entabla con la trama del barrio, haciendo referencia a las necesidades de los vecinos.

Como ente ejecutor construyó una concepción de política social impregnada de la naturaleza y particularidades de los actores. La misma repercutió directamente en el titular, el cual se fue amoldando en virtud de las estrategias y direccionalidades del ente ejecutor. En efecto, para el municipio un tipo de *gestor heterogéneo desde asistencial a socioproductivo* con una *visión tutelada restringida* con un titular reconocido como vecino.

Por último, la metodología utilizada en base al concepto de régimen de implementación identificando sus dimensiones permite instaurar una línea de análisis de continuidad. Es decir, puede ser aplicada para analizar la ejecución de otros programas sociales o bien, replicarse en investigaciones que se lleven a cabo en otros distritos.

En efecto, el trabajo constituye un aporte en el análisis de una de las políticas sociales más relevante en los últimos años de la Argentina que ha persistido con modificaciones a pesar del cambio de gobierno. Para ello, utilizamos un enfoque subnacional que permitió pensar la implementa-

ción combinando cuestiones del diseño, aunque profundizando en cómo se gestiona en niveles no centralizados considerando el carácter federal de la Argentina.

REFERENCIAS

- ARCIDIÁCONO, P. y BERMÚDEZ, Á. (2015). La expansión del cooperativismo de trabajo bajo programas. *Una mirada sobre el Programa Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja. Ponencia presentada en Congreso Nacional de estudios del trabajo. El trabajo en su laberinto. Viejos y nuevos desafíos*. Buenos Aires. Asociación Argentina de especialistas en estudios del trabajo.
- ARCIDIÁCONO, P., KALPSCHTREJ, K. y BERMÚDEZ, Á. (2014). ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. *Revista Trabajo y Sociedad*, N° 22, pp. 341-356.
- BOTTINI, A. (2009). Ejercicio pleno de la Autonomía Municipal en la Provincia de Buenos Aires ¿Se puede propender a la descentralización Político-Institucional de las Municipalidades Bonaerenses por medio de Actos Legislativos Emanados de los propios Municipios? Ponencia presentada en el *X seminario de la Red Muni*, Buenos Aires.
- CHIARA, M. y DE VIRGILIO, M. (2009). Conceptualizando la gestión social. En Chiara, M y De Virgilio M (coord.) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (pp. 53 – 86). Buenos Aires: Prometeo.
- CHIARA, M. y DE VIRGILIO, M. (2006). La política social en la crisis de la convertibilidad (1997 -2001): mirando la gestión desde las coordinadas municipales en el Gran Buenos Aires. En Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo. 2006: 125 a 156.
- CRAVACUORE, D. (2008). Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina. En Molina G. (coord.) *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*. Mendoza: Instituto de Ciencias Sociales, Humanas y Ambientales (INCIHUSA) CONICET.
- CRAVACUORE, D., e Israel, R. (Comps.) (2007). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: UNQ, Universidad Autónoma de Chile.
- D' AMICO, V. (2018). Las transformaciones en las prácticas de los sectores populares organizados a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo. Ciudadanías. *Revista de Políticas Sociales Urbanas* N°3. Segundo semestre 2018, pp. 225-250.
- DE PIERO, S. (2016). *El Estado como promotor de la participación comunitaria: representaciones y prácticas en tensión en los Centros Integradores Comunitarios* (Tesis de Doctorado). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- DE PIERO, S. (2015). Una propuesta de indicadores de representación social en políticas sociales en territorio. Paper presentado en *Congreso SAPP*, Mendoza.
- DE PIERO, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- DE SENA, A. y CHAHBENDERIAN, F. (2011). Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan "Ingreso Social con Trabajo". *Polis*, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 10, N°30, 2011, p. 77-98.

DI VIRGILIO, M. y GALIZZI, D. (2009). Los actores en el entramado de la gestión de la política social: una aproximación conceptual y elementos para el análisis. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (comps.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 319-345). Buenos Aires: Prometeo Libros-Universidad Nacional de General Sarmiento.

FERNÁNDEZ, J. (2012). La implementación de programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en ámbitos subnacionales. *Documento de Trabajo n° 96*. Buenos Aires: CIPPEC.

FERRARI MANGO, C. (2018). *El régimen de implementación local de una política social en los espacios locales de gestión. Una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja en el Municipio de La Matanza (2009-2016)*. Tesis de maestría. Buenos Aires: FLACSO.

FERRARI MANGO, C (2020). *Políticas sociales, actores y territorio. Del Programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja al Hacemos Futuro en el Municipio de la Matanza (2009-2018)*. Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires.

FERRARI MANGO, C. (2019a). La trama de la política social en el territorio desde el programa Ingreso Social con Trabajo-Arentina Trabaja. En *Revista Question*, Vol. 1, N.º 61, enero-marzo 2019, pp. 1-19.

FERRARI MANGO, C. (2019b). Territorio, política social e implementación. Una mirada desde los espacios locales de gestión del Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo en el distrito de La Matanza. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, pp.203-232.

FERRARI MANGO, C. (2019c). Política Social Desde Cooperativas Reguladas: Argentina Trabaja-Programa Ingreso Social Con Trabajo. *Revista de ciencias sociales de la Universidad de Costa Rica*. 165 (III-2019).

FERRARI MANGO, Cynthia (2019d). La política pública y sus elementos constitutivos: una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina. *Revista Trabajo y Sociedad*. Número 33, invierno 2019 pp 349-369.

FISZMAN, L. (2015). Disputas en torno al trabajo político: cooperativas, militancia y reconocimiento en el Programa Ingreso Social con Trabajo en un municipio bonaerense (pp.69-89). En Forni, P. y Castronuovo, L. (comp.). *Ni punteros ni piqueteros. Organizaciones populares durante el kirchnerismo*. La Plata: Edulp.

FORNI, P., CASTRONUOVO, L., y NARDONE, M. (2013). Ni piqueteros ni punteros. Procesos de organización comunitaria durante el Kirchnerismo. El caso de la urbanización de Villa Palito, La Matanza. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 18(2), 187-214.

GARCÍA DELGADO, D. (1996). Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. En García Delgado, D. (comp.) (1996) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y sociedad civil en Argentina* (pp.13-40). Buenos Aires: UBA.

GÓMEZ, M. y MASSETTI, A. (2009). *Los movimientos sociales dicen. Conversaciones con dirigentes piqueteros sobre el proyecto nacional y latinoamericano*. Buenos Aires: Nueva Trilce.

GONZALEZ BOMBAL, I., KESSLER, G. y SVAMPA, M. (2010). Introducción. *Las reconfiguraciones del mundo popular*. En Kessler, G.; Svampa, M. y Gonzalez Bombal, I.(comp) (2010). *Reconfiguraciones del Mundo popular: El Conurbano Bonaerense en la posconvertibilidad* (pp 9-29). Buenos Aires: editorial Prometeo.

GRADIN, A. (2018). *Estado, territorio y participación política*. Buenos Aires: Editorial Teseo.

GRADIN, A. (2018). *Estado, territorio y participación política*. Buenos Aires: Editorial Teseo.

GRADIN, A. y TIRANTI, S. (2012). Del Programa Trabajar al Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja": los nuevos dispositivos de gestión y su impacto en el gobierno local. Ponencia presentada en XI Seminario Red Muni "Repensando la Agenda Local", Universidad Nacional Arturo Jauretche, 18 y 19 de noviembre de 2012.

GRASSI, E. (2012). Política socio laboral en la argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades. *Revista Ciencias Sociales*,135-136, No. Especial. 2012, p.p 185-198.

GUIMENEZ, S. y HOPP, M. (2011). Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación. Ponencia presentada en IV encuentro internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social: Aportes para la reconstrucción de lo público. Buenos Aires: Carrera de Trabajo Social UBA.

HERZER, H. y PIRÉZ, P. (1990). *Gobierno Local*. En Clichesvsky, N.(comp), *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Págs. 175 a 191.

HINTZE, S. (2016). Potencialidades y riesgos de las cooperativas de trabajo en Argentina. *Revista Temas* n. 87-88: 112-118, julio-diciembre de 2016.

HOPP, M. V. (2015). Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja". *Revista Trabajo y sociedad*, (24), 207-223.

HOPP, M. V. (2016). Potencialidades y límites del Programa Argentina Trabaja en dos barrios populares del conurbano bonaerense. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (27), 07-35.

HUDSON, J. (2016). Políticas públicas y empresas recuperadas por sus obreros en Argentina. Un análisis del Programa de Trabajo Autogestionado 2004-2012. *Revista de Ciencias Sociales Apuntes*, Vol. 3, N° 79, noviembre 2016, pp. 157-184. Lima, Universidad del Pacífico.

HUDSON, J. (2017). Gobiernos progresistas y autogestión en la Argentina 2003-2015: cooperativas no-estatales, sintéticas y anfíbias. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 21(34), pp. 91-122.

ITURBURU, M. (2000). *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Buenos Aires: Documento de trabajo, INAP.

IUCCI, M. (2010). Promoción de la inclusión social a través de programas sociales: los casos del “Banco popular de la Buena Fe” y “Argentina trabaja”. *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, N° 6, pp 263 -282.

KASPARIAN, D. (2019). Promoción estatal del cooperativismo de trabajo y formas socioproductivas emergentes. *Contribuciones en clave emancipatoria a partir de un estudio de caso del Programa Argentina Trabaja*. RevIISE | Vol. 13, Año 13 | abril 2019 - septiembre 2019 pp. 211-225.

LO VUOLO, R. (2010). *El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país*. Buenos Aires: CIEPP.

LOGIUDICE, A. (2018). Pasado y presente de la asistencia: claves para una relectura del neoliberalismo. *Revista de la Carrera de Sociología*, Vol. 8, Núm. 8, pp. 90 – 124.

LONGA, F. (2015). Estado, gobierno y sociedad en el ciclo Kirchnerista: miradas desde el Movimiento Evita. *XI Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

LONGA, F. (2017). Cuando los movimientos llegan a la oficina. Dilemas del Movimiento Evita en un gobierno municipal de Buenos Aires, Argentina (2004-2015). *Revista d'antropologia i investigació social*, (7), 39-56.

MANCINI, Y. (2012). La participación ciudadana en la toma de las decisiones públicas: la implementación de los Presupuestos Participativos en Morón y La Matanza (2006-2010). *Ponencia presentada en XI Seminario de RedMuni: “Repensando la Agenda Local”*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

MANEIRO, M. (2015). Representaciones sociales sobre el Programa Argentina Trabaja en las clases populares urbanas. *Revista Katálysis*; 18; 1; 6-2015; 62-73.

MANEIRO, M. (2018). La lucha de las organizaciones de trabajadores desocupados en los últimos años del Kirchnerismo. Análisis del proceso de protesta ligado al Programa “Argentina Trabaja”. *Revista Sociohistórica*, 42, e058.

MASSETTI, A. (2009). *La década piquetera. Acción colectiva y protesta social de los movimientos territoriales urbanos*. Buenos Aires: Trilce.

MASSETTI, A. (2011). Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones socio-políticas (2003- 2009). *Revista Entramados y Perspectivas*, 1 (1), 9-36

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN (2011). *Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

MUÑOZ, A. (2019). Voluntades populares, voluntades laborales. El caso de la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular. *Trabajo y Sociedad*, N° 32-Verano. pp. 479-510.

NATALUCCI, A. (2018). El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016). *Polis* (Santiago), 17(49), 103-125.

NATALUCCI, A. (2012). Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa "Argentina Trabaja". *Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(3), 126-151.

NATALUCCI, A. L. (2007). La unidad de los que luchan: las asambleas nacionales piqueteras (2001). *Revista Question*, N° 16, 2007.

NATALUCCI, A., PEREZ, G., SCHUSTER, F. y GATTONI, M. S. (2013). Territorios disputados. Movilización política y procesos de institucionalización en niveles locales de gobierno (Argentina 2003-2011). *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Vol. II, N. 2, julio-diciembre 2013, Pp. 139-159.

NÚÑEZ, P. (2010). Arreglos locales y principios de justicia en pugna. Estudio de caso en un asentamiento del sur del gran Buenos Aires. En Kessler, G.; Svampa, M. y González Bombal, I. (comp) (2010). *Reconfiguraciones del Mundo popular: El Conurbano Bonaerense en la posconvertibilidad*. Buenos Aires: editorial Prometeo - Universidad Nacional de General Sarmiento. 2010: 223 -272.

OVIEDO, L. (2004). *Una historia del movimiento piquetero. De las primeras Coordinadoras al Argentinazo*. Buenos Aires: Rumbos.

PEREYRA, Sebastián, PÉREZ, Germán y SCHUSTER, Federico (comps.) (2008). *La Huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después del 2001*. Buenos Aires: Ed. Al Margen.

PIRÉZ, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *revista Ciudades*, 28, 8-14.

SHORE, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda, Revista de Antropología y Arqueología*, N°10, enero-julio pp 21-49.

SVAMPA, M. y PEREYRA, S. (2003). Entre la ruta y el barrio. *La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

VARESI, G. (2018). Relaciones de fuerza bajo la presidencia Macri. *Realidad económica*, 47(320), 9-44.

VARESI, G. Á. (2016). Gobierno de Macri en sus primeros meses. *Realidad económica*, 302, 6-34.

VIEYTES, R. y SAUDINO, M. (2009). Sistemas de Gestión de Calidad en ámbitos locales: la experiencia del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano en el Municipio de la Matanza. *Ponencia presentada en X Seminario RedMuni: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios*. Buenos Aires.

VOMMARO, G. y GENÉ, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de ciencia política* (Santiago), 37(2), 231-254.

VUOTTO, M. (2011). El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social. Lima: Organización Internacional del Trabajo/Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina. *Serie Documento de Trabajo*, 217.

ZARAGAZA, R. (2014). Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas: la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo "Argentina Trabaja". En Acuña, C. (ed.), *El Estado en acción: fortalezas y debilidades de las políticas sociales* (pp. 71-108). Buenos Aires: Siglo XXI.